
01. PARTICIPAÇÃO EM CONSELHOS GESTORES: UMA ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS E SEUS EFEITOS PARA A DEMOCRACIA¹

Gleise Prado da Rocha Passos²

Introdução

As sociedades contemporâneas têm apresentado uma série de mudanças nas relações entre Estado e sociedade, especialmente devido às alterações dos papéis clássicos do Estado (promotor do desenvolvimento, protetor e redistributivo, regulador, investidor). Assim, os cidadãos passaram a expressar suas demandas através de movimentos sociais, de formas de participação na gestão de bens públicos etc.

No Brasil, o contexto da redemocratização é marcado pela emergência de uma nova configuração de relação mais propositiva e dialógica entre Estado e sociedade. Consequentemente, surgem novas expressões da participação política: conselhos gestores, conferências de políticas públicas, conselhos populares, dentre outros.

Por muito tempo, as pesquisas sobre participação reduziram a participação política ao canal eleitoral, deixando de perceber outros meios pelos quais vários segmentos sociais se organizam e se manifestam (AVELAR, 2004), como é o caso dos conselhos gestores.

Os conselhos gestores são estruturas representativas criadas por leis ordinárias estaduais e municipais e compostas por representantes eleitos diretamente pela sociedade de onde eles provêm (GOHN, 2011). Gohn (2011) chega a afirmar que os conselhos são a grande novidade nas políticas públicas brasileiras nos últimos anos.

¹ Este artigo apresenta alguns dados da pesquisa “Participação social e cultura cívica: uma análise da participação social nas políticas públicas e seus efeitos para a democracia”, realizada de 2013 a 2014 e financiada pelo CNPq e Fapitec-SE (Fundação de Apoio à Pesquisa e à Inovação Tecnológica do Estado de Sergipe). Tal pesquisa foi desenvolvida em parceria com o GEPEC (Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Exclusão, Cidadania e Direitos Humanos) da Universidade Federal de Sergipe e contou com a crucial colaboração da bolsista de Iniciação Científica Carolina Olmedo Mendez, aluna de Ciências Sociais da referida Universidade.

² Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia e professora do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe. grpassossh@gmail.com

A generalização das experiências participativas após a redemocratização do país provocou uma série de estudos e reflexões sobre a contribuição destes espaços para o desenvolvimento da democracia (LÜCHMANN, 2006). Mas o interesse crescente pelas experiências participativas nos faz questionar: afinal, o que a participação traz de novo para a democracia? Para Santos (2002), além de ampliar o campo político, as experiências participativas trouxeram a possibilidade da invenção de uma nova gramática democrática. Isso implica, inclusive, a inclusão de temáticas até então ignoradas pelo sistema político e o aumento da participação, especialmente no nível local: a democracia participativa inova ao constituir uma nova gramática social e cultural.

Não se pode, portanto, restringir a participação apenas às dimensões institucionais e ignorar outros elementos, como por exemplo, a cultura política e o poder local, que são fundamentais para a compreensão desses mecanismos participativos.

Nessa perspectiva, a pesquisa “Participação social e cultura cívica: uma análise da participação social nas políticas públicas e seus efeitos para a democracia”, realizada entre 2013 e 2014 com doze conselhos gestores de políticas públicas no estado de Sergipe (seis municipais e seis estaduais) buscou analisar a participação social tanto em nível institucional quanto em nível das práticas político-culturais mediante a participação da sociedade nas políticas públicas através de conselhos gestores.

O presente artigo objetiva então discutir a gestão participativa dessas políticas e seus efeitos para o desenvolvimento da cultura cívica e da democracia através da experiência destes conselhos.

1. Democracia e Participação

As democracias representativas se desenvolveram e consolidaram, aos poucos, no Ocidente ao longo dos séculos XIX e XX. Fenômeno político por excelência, a ordem democrática que emerge vai provocar profundas transformações sociológicas, como bem descreveu Alexis de Tocqueville (1987), ao discutir os efeitos da democracia na jovem república dos Estados Unidos. Para ele, a democracia na América era fruto de uma tendência avassaladora desde, ao menos, os acontecimentos que desembocaram nas Revoluções Americana e Francesa, a saber: o igualitarismo. O qual, como o próprio

Tocqueville observou, criava novos paradoxos para vida social: tirania da maioria sobre a minoria, conformismo ao senso comum, individualismo extremado, etc.

Com o desenvolvimento das chamadas sociedades de massa ao curso do século XX a questão que emerge é que, apesar da igualdade jurídica entre os cidadãos, a participação da maioria da população na vida pública tornou-se cada vez mais distanciada. Para alguns autores, esse seria o sinal de uma crise das democracias modernas. Segundo Putnam (2000), “ironicamente, a supremacia filosófica da democracia liberal se faz acompanhar de uma crescente insatisfação com seus resultados práticos” (p.19) e, de acordo com Boaventura de Sousa Santos (2002), a insistência na forma clássica de democracia, acabou por gerar uma grave crise conhecida como “dupla patologia”: “a patologia da participação, sobretudo em vista do aumento dramático do abstencionismo; e a patologizada representação, o fato de os cidadãos se considerarem cada vez menos representados por aqueles que elegeram” (SANTOS, 2002, p.42).

É nesse contexto que a discussão sobre a participação política vai emergir como forma de redinamizar a ordem democrática e, assim fazendo, criar novas sinergias entre a sociedade civil e o Estado e, principalmente, ampliar o nível de solidariedade entre os membros das sociedades. Ganha força, então, a Teoria da Democracia Participativa que se constitui a partir da ideia central de que a existência de instituições representativas não é suficiente, pois a participação precisa ocorrer noutras esferas (PATEMAN, 1992).

Diante dos limites da democracia representativa tal como se consolidou no século XX - sejam os limites entendidos como decorrentes de uma crise da representação, sejam os vistos como condição inerente à natureza da democracia representativa - alguns críticos passaram a apontar como solução formas alternativas de participação que substituam ou não a representação, numa espécie de “despartirização” da política ou politização da sociedade (PINTO, 2004).

A partir dessa perspectiva, sugere-se que o desenvolvimento da democracia num dado país seja avaliado não pelo aumento número dos que têm direito de participar nas decisões que lhe dizem respeito, mas sim pelos espaços nos quais podem exercer este direito, isto é, pela ampliação da democracia através da participação social em espaços que não são necessariamente estatais (BOBBIO, 2000). Trata-se agora de uma questão de “qualidade da democracia” (SANTOS, 2002). Nesse sentido, a sociedade civil passa a ser

tratada como elemento fundamental para o processo de democratização (ALVAREZ et al., 2000; COHEN, 2003).

A Teoria da Democracia Participativa, que tem como representantes Macpherson, Carole Patman, Benjamim Barber, dentre outros, baseia-se em alguns pressupostos fundamentais: compreende a esfera política de forma ampliada (o princípio democrático deve aplicar-se a toda forma de ação social); considera a participação dos cidadãos como crucial para a democracia e um meio fundamental para o desenvolvimento humano; entende a participação como mecanismo de legitimação das decisões coletivas; percebe na participação uma função educativa.

Segundo Carole Pateman (1992), a função principal da participação na teoria democrática participativa é educativa: “educativa o a mais ampla sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico quanto na aquisição de prática, de habilidades e procedimentos democráticos” (p.60-61). A participação promove e desenvolve as qualidades que são necessárias ao sistema participativo: “quanto mais os indivíduos participam, melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo” (p.61).

Dentre as principais críticas feitas aos participacionistas estão as de que eles não consideram a falta de competência cognitiva da população para resolver problemas complexos de políticas públicas e que, mesmo quando possuem tal competência, os indivíduos carecem, em sua maioria, do interesse em participar. Segundo essas críticas, o governo deve ser entregue a especialistas, uma vez que as pessoas comuns não teriam competência para se governar.

Como contraponto, o cientista político americano Robert Dahl (2001) diz que se os cidadãos devem ser competentes, então as instituições políticas e sociais devem ajudá-los nisso. Mas, se essas instituições forem fracas e muitos cidadãos não souberem o bastante para proteger seus direitos e interesses? Elas devem ser reforçadas, afirma o autor: “todos os que acreditam em metas democráticas são obrigados a buscar maneiras pelas quais os cidadãos possam adquirir a competência de que precisam” (DAHL, 2001, p.94). De acordo com o autor, os países democráticos mais antigos promoveram educação cívica através de uma quantidade de educação formal suficiente para assegurar a alfabetização. Na prática, os cidadãos costumam adquirir educação cívica, além da educação formal, através da competição partidária (os partidos políticos e candidatos oferecem informações aos eleitores sobre sua história e intenções) e do pertencimento à

organizações de interesse (o que proporciona recursos, habilidades políticas e conhecimento especializado).

Os participacionistas concordam que a centralidade da cidadania requer o desenvolvimento da capacidade de deliberação, de tomar decisões e atuar coletivamente e, portanto, uma consciência política, mas defendem que tal capacidade e consciência política são produto do próprio processo participativo (ZAMARRÓN DE LEON, 2006). Afirmam Putnam (2000) que o capital social é um recurso em que quanto mais se usa, mais se multiplica. Quanto menos se usa, mais se diminui. No Brasil, falar de participação nos remete a um passado recente de redemocratização que trouxe consigo o protagonismo da sociedade civil. Aqui a questão da participação política será expressa pelo debate sobre os benefícios ou não da democracia participativa entre aqueles que, de um lado, afirmam que para a democracia se consolidar é necessário reforçar as formas racionais hierárquicas de administração pública, que só poderão ser implementadas por uma administração distanciada das formas de participação; e, de outro, aqueles que defendem com certo entusiasmo que a maioria das formas participativas tem sido capaz de produzir novos desenhos institucionais e novas práticas culturais (AVRITZER, 2002).

A abertura política e redemocratização do país na década de 1980 criaram condições para o surgimento de novos atores e novas estratégias no âmbito da ação coletiva. Ganhou evidência, então, a participação social nos processos de gestão da coisa pública com a ampliação da sociedade civil nas políticas públicas e o crescimento das instituições participativas. Dentre essas instituições participativas estão os Conselhos de políticas, os Orçamentos Participativos, dentre outros. Trata-se de espaços de participação na administração pública, de “formatos híbridos” (AVRITZER, 2007), isto é, instituições com a participação da sociedade civil e de atores estatais.

Segundo Gohn (2011), só é possível compreender os conselhos gestores se, em primeiro lugar, os inserimos no “quadro de desenvolvimento histórico de algumas formas de participação da sociedade civil em passado recente” e, depois, compreendermos “o lugar atribuído às novas formas de participação institucionalizadas nos marcos de novas formas de relações governo-sociedade civil, na atualidade” (p.8).

O novo contexto democrático gerou também novas discussões sobre a democracia, especialmente sobre as democracias participativa e deliberativa, uma vez que a participação política tem sido evocada como instrumento de legitimação e fortalecimento

das instituições democráticas (AVELAR, 2004). No país, algumas análises passaram a tratar os espaços participativos como espaços democratizantes, por pressionarem o Estado e o sistema político a se adaptarem a nova concepção de institucionalidade democrática (AVRITZER, 1994) num processo de “democratização da democracia” no qual os movimentos e organizações sociais têm o papel de colaboradores através da busca pelo resgate do caráter privado às esferas privadas e do caráter público às questões públicas (COSTA, 1994; SANTOS, 1999).

A participação política, como se vê, é um eixo divisor das várias compreensões da democracia no Brasil contemporâneo.

2. Onde e Como Queríamos Chegar...

A pesquisa pretendia contribuir para o entendimento da gestão participativa de políticas públicas e seus efeitos para o desenvolvimento da cultura cívica e da democracia através da experiência de conselhos gestores. Mais especificamente, desejava-se investigar como os dispositivos de participação cidadã contribuem para mudar as lógicas do poder local e qual o sentido da participação para os conselheiros e os efeitos desta para o fomento de uma cultura democrática.

Doze conselhos pesquisados (seis municipais e seis estaduais) foram objeto da pesquisa. A metodologia da pesquisa se utilizou especialmente da pesquisa documental (Regimento Interno e Lei de Criação dos conselhos; legislação a respeito de participação em políticas públicas etc.); da observação participante em reuniões dos conselhos (16 reuniões).

Foram aplicados no total de 44 questionários, dos quais 15 foram aplicados nos conselhos municipais e 29 nos estaduais. Considerando que a pesquisa buscava analisar a participação social, os questionários foram aplicados somente aos representantes da sociedade civil que compõem os diferentes conselhos municipais e estaduais pesquisados.

Convém ainda relatar as dificuldades que fizeram parte do desenvolvimento da pesquisa e que, de modo direto ou indireto, influenciaram nos resultados alcançados, por isso é necessário levá-las em conta: dificuldades como a falta de quórum e os atrasos no horário de início das reuniões (o que impossibilitou a entrega dos questionários), o

impedimento do acesso às reuniões num deles, os atrasos, resistências de alguns conselheiros em responder o questionário no dia da reunião, baixa devolução dos questionários entregues e dificuldade de entrarem contato com os conselheiros que não compareciam às reuniões.

3. Estrutura, Funcionamento, Natureza e Composição dos Conselhos

Para a análise de natureza dos conselhos, sua composição, estrutura e funcionamento, formas de eleição ou indicação das representações e tempo de mandato usamos duas fontes, o Regimento Interno e Lei de Criação. Em alguns conselhos nos foram fornecidos ambos os documentos, em outros apenas um.

Em Sergipe existem vários conselhos gestores, mas na época da pesquisa haviam dois locais em especial que funcionavam como espaços de integração para alguns deles: a *Estação Cidadania* e o *Edifício do Governo de Sergipe*. Esses foram os lugares que escolhemos para a pesquisa, com a exceção do Conselho Estadual dos Direitos da Mulher, que não tem sede própria.

Na *Estação Cidadania* funcionavam seis **conselhos municipais**: Conselho Municipal dos Direitos da Mulher (CMDM), Conselho Municipal da Terceira Idade (CMTI), Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CMDPcD), Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), Conselho Municipal de Segurança Alimentar (CONSEA).

Quatro destes são chamados *conselhos de direito*: o CMTI, CMDPcD, CMDM, e o CMDCA e, dois são *conselhos de política*: CMAS e CONSEA.

Entende-se por conselhos de política aqueles que fiscalizam, deliberam e promovem políticas (aqui se entende por política aquelas institucionalizadas na Constituição Federal), enquanto os de direito são aqueles que lutam pelo direito de cada segmento.

O prédio onde funciona a Estação Cidadania (Rua Pacatuba, n. 64, Centro) é alugado pela prefeitura da capital do estado, Aracaju. A mesma também provê as condições estruturais e instalações físicas para o trabalho dos conselhos, tais como: materiais de escritório, móveis, computadores, serviço de telefonia e internet. Contudo,

na pesquisa de campo, observou-se numa ocasião que o telefone e internet tinham sido cortados por falta de pagamento da prefeitura, além da reclamação de uma presidente de conselho sobre a má qualidade do papel higiênico fornecido.

O prédio tem quatro andares dos quais são usados o térreo e o primeiro andar para os escritórios dos conselhos citados. A construção é adaptada para acessibilidade: rampa na entrada, piso emborrachado, placas indicativas em braile, dentre outros.

No total são seis secretárias executivas (algumas servidoras, outras comissionadas), duas pessoas que prestam serviços, três assessores, duas no apoio técnico da coordenadoria e mais duas pessoas na portaria.

Os conselhos municipais funcionam em sua maioria em dois turnos, de manhã e de tarde, a exceção é o Conselho de Segurança Alimentar cujo escritório funciona somente à tarde. Isto foi explicado pela secretária do conselho como uma decisão tomada por ela (mas que foi conversado, negociado com a coordenadora) já que teve um corte na sua “gratificação”, por isso diminuiria também seu horário de expediente. Todos os conselhos se reúnem uma vez por mês de forma ordinária, além de reuniões extraordinárias sempre que necessário. O esmo se aplica no caso das comissões de trabalho.

Dos seis conselhos, cinco são de composição paritária, a exceção é o CONSEA que é composto por dois terços da sociedade civil e um terço de representantes do poder público.

Em sua maioria, os conselhos municipais estão organizados pelo plenário ou colegiado, a presidência, vice-presidência, secretaria executiva e por comissões de trabalho. No CONSEA se formam as comissões segundo a necessidade.

De modo geral as comissões são divididas em quatro áreas de trabalho que são: Comissão de normas, Comissão de política, Comissão de orçamento e Comissão de comunicação. O CMDM funciona com duas comissões som ente: de políticas públicas e justiça, e de comunicação.

Os conselheiros representantes da sociedade civil do CMTI deverão comprovar em seu currículo e por declaração de dois órgãos governamentais que executam um trabalho junto à terceira idade, há no mínimo dois anos. A forma de convocação para a composição do conselho, segundo explicou a presidente, dá-se através da publicação de um edital em que se encontram os critérios definidos, isto é feito por meio de

correspondências (carta) enviadas para a direção das entidades que por sua vez manda a pessoa que cumpre com o perfil e que depois com esses representantes é realizado um fórum onde se procede à votação que deverá obedecer a paridade. Os representantes do Poder Público são indicados pelos titulares dos órgãos governamentais. O presidente, vice-presidente e secretário executivo são escolhidos dentre os conselheiros. Não tivemos conhecimento do período de mandato.

A representação do Governo Municipal no CMAS é feita por indicação pelos respectivos gestores das pastas que tem a ver com a Política da Assistência Social. Os representantes da sociedade civil são escolhidos através de fórum que obedece a um regimento interno previamente elaborado. O presidente e vice-presidente do CMAS são eleitos pelos membros do conselho para mandato de um ano podendo ser reconduzido por igual período; em cada mandato fica assegurada a alternância entre a representação da sociedade civil e o Governo, respeitando o caso de recondução.

Os representantes das entidades não governamentais do CMDPCD são escolhidos no Fórum Municipal de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência (FMDDPCD), em Assembleia dos delegados dos segmentos representados; tais entidades são consideradas por prestar atendimento à pessoa com deficiência, com funcionamento mínimo de dois anos. Os representantes do Governo são indicados pelo gestor. O presidente e vice-presidente são eleitos pelo plenário para mandato de dois anos, em conformidade com o mandato dos demais conselheiros, permitida uma única recondução por igual período, com alternância das representações em cada mandato respeitando a paridade. O FMDDPCD é convocado a cada dois anos ou quando decidido pelo plenário.

O CMDCA tem a representação dos órgãos públicos através dos seus respectivos titulares ou por eles indicados, o conselho definirá a forma de indicação dos representantes da sociedade civil elencados como entidades de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente com atuação no Município de Aracaju, segundo expresso na Lei de Criação. Entre seus membros são escolhidos o presidente, vice-presidente e o secretário pelo período de dois anos, permitida uma recondução. Isto é válido também para os membros do conselho, exceto os titulares das pastas municipais cuja participação está vinculada à permanência no cargo na Administração Pública.

No CONSEA, segundo a Lei de Criação, os representantes das entidades governamentais são indicados e os representantes da sociedade civil são escolhidos

através de fórum atendendo o número de vagas. A presidência é exercida por um membro da sociedade civil e o secretariado por um representante do órgão governamental indicado pelo Prefeito Municipal. O mandato dos membros representantes da sociedade civil é de um ano com direito à recondução por igual período, não se menciona o caso dos representantes do Governo.

Segundo o regimento interno do CMDM as representantes da sociedade civil são indicadas pelos presidentes ou diretores das entidades ou instituições para o fórum e/ou plenária onde, entre os membros do grupo de instituições afins se procede por votação. As representantes do Governo Municipal são indicadas pelo titular de cada pasta seguindo uma composição estabelecida. O mandato das conselheiras é de dois anos podendo haver uma recondução por igual período. A presidenta é eleita dentre as integrantes do colegiado intercalando-se os mandatos.

Em agosto de 2014, tivemos a oportunidade de realizar observação no fórum de eleição dos representantes da sociedade civil que iriam compor o Conselho. Após ser lido o regimento interno do processo eleitoral, as representantes de sindicatos e outras associações escolheram uma representante que depois foi apresentada ao plenário, constituindo assim a representação não governamental no CMDM. Na ocasião a coordenadora da Estação Cidadania, que foi convidada para orientar o processo eleitoral, lamentou a pouca participação das entidades.

No que se refere à sua natureza, em sua maioria, os Conselhos Municipais pesquisados são órgãos consultivos, deliberativos e fiscalizadores das políticas públicas em suas respectivas categorias como são o CMTI, CMAS, CMDPcD e CMDCA. No caso do CONSEA, sua finalidade é elaborar diretrizes para implantação de políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional e do CMDM, a finalidade é elaborar e implementar políticas públicas sob a ótica de gênero destinadas a garantir igualdade de oportunidades e direitos entre homens e mulheres.

Sigla	Paridade	Total de Conselheiros	Representantes da Sociedade Civil	Representantes do Poder Local	Fonte documental
CMTI	Não	13	7	6	Regimento Interno
CMAS	Sim	26	13	13	Regimento Interno

CMDPcD	Sim	32	16	16	Regimento Interno
CMDCA	Sim	14	7	7	Lei de Criação
CONSEA	Não	30	20	10	Lei de Criação
CMDM	Sim	14	7	7	Regimento Interno

Quadro 1- Composição dos Conselhos Municipais

Fonte: Pesquisa de campo (2013-2014)

No tocante aos **Conselhos Estaduais**, no *Edifício do Governo de Sergipe* (Travessa Baltazar Gois, n. 86, Centro) estavam instalados os escritórios dos CEDPI: Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa Idosa, CEDCA: Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, CEDPD: Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência, CONSEAN: Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, CEAS: Conselho Estadual de Assistência Social. No 25º andar estão os conselhos de política (CONSEA e CEAS) e no 26º andar os de direito (CEDCA, CEDPI e CEDPD).

O CEDM- Conselho Estadual dos Direitos da Mulher funciona nas dependências da SEPM, secretaria à qual é vinculada. A partir do observado a primeira diferença em relação aos conselhos municipais está nas instalações físicas. O ambiente tanto dos escritórios como as das duas salas de reuniões é climatizado. Todos os escritórios e sala s de reuniões contam ar-condicionado. Por outro lado, os conselhos não têm o suporte de secretárias executivas, como ocorre na Estação Cidadania. Inclusive, a presidente do CEDPD é quem faz o trabalho burocrático, contando com a colaboração de mães dos deficientes ou dos próprios deficientes para ajudarem em pequenos trabalhos dentro do escritório como imprimir documentos, nos dias de reuniões entregando documentos etc. Ela afirmou já ter solicitado à SEDHUC (Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e da Cidadania) à qual o conselho está vinculado o conselho que liberasse servidores para trabalhar no conselho, mas não teve resposta.

Os conselhos estaduais funcionam de 7h30min as 13h30 min. De modo geral, assim como nos municipais, aqui todos se reúnem uma vez por mês em reunião ordinária e de forma extraordinária sempre que necessário; como também as comissões de trabalho. Em nenhum dos conselhos estaduais se ouviu reclamação sobre a falta de serviço de telefone, internet ou outros materiais.

Os conselhos de direito são vinculados à SEDHUC e o s de política à SEIDES (Secretaria de Estado da Inclusão, Assistência e Desenvolvimento Social).

O CEDM não tem um escritório próprio, não possui re cursos materiais nem humanos para o andamento do escritório. Este conselho é vinculado à SEPM (Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres), assim todo o trabalho era realizado nas instalações da secretaria e as reuniões ordinárias na SEIDES. O conselho estava em fase de reestruturação: seu novo regimento interno tinha sido aprovado e estava elaborando seu plano orçamentário. Dos seis conselhos estaduais pesquisados, dois não são paritários, o CEDPD e o CONSEAN.

Em relação à estrutura e funcionamento, de modo geral todos têm semelhança: presidência, vice-presidência, comissões de trabalho e secretaria executiva. Em alguns como o CEDCA há uma maior organização que envolve: Órgãos Deliberativos, Executivos e de Assessoramento.

Os representantes das Secretarias Estaduais que compõem o CEDIPI são nomeados pelo Governador do Estado, estes representantes devem ser escolhidos dentre profissionais, preferencialmente de nível superior que atuem com as políticas da área de envelhecimento, direitos humanos e sociais; os representantes da sociedade civil são eleitos em fórum especialmente convocadas para este fim, uma vez eleita a entidade posteriormente indica seu representante. O presidente e vice-presidente são escolhidos pelos membros do conselho para mandato de dois anos com direito a recondução por igual período. O mandato dos conselheiros representantes da sociedade civil é de dois anos permitida uma recondução por igual período, no caso dos representantes dos órgãos governamentais o mandato não pode ser superior a quatro anos consecutivos.

No CEAS o presidente e vice-presidente são escolhidos para mandato de um ano, permitida uma única recondução de igual período respeitando a paridade e a alternância da representatividade. O representante governamental em exercício da presidência fica à disposição do conselho a tempo integral, sem perda de vencimento e vantagens. Em se tratando do representante não governamental em exercício da presidência, deve disponibilizar para o conselho, no mínimo 06 horas semanais, sem perdas de vencimento e vantagens com amparo na lei. O mandato dos conselheiros é de dois anos permitida uma recondução de igual período.

No CEDPD o conselho é presidido por um dos seus integrantes eleito entre seus membros para mandato de dois anos, permitida uma única recondução por igual período.

Os representantes dos órgãos governamentais no CEDC A são indicados pelo respectivo titular da pasta e designado pelo Governador do Estado, os representantes da sociedade civil são eleitos em fórum deliberativo específico. O presidente e o vice-presidente são escolhidos pelo plenário reunido na primeira sessão ordinária de cada biênio. Os conselheiros representantes de órgãos governamentais são nomeados para mandato de dois anos, permitida a recondução, não podendo ser destituído durante o mandato; os representantes da sociedade civil também são nomeados para mandato de dois anos podendo ser reconduzido mediante novo processo eleitoral.

No caso do CONSEAN (vale lembrar que este conselho tem em sua composição 2/3 de representação da sociedade civil) os representantes da sociedade civil são indicados mediante comunicação formal das entidades e organizações devidamente cadastradas no Fórum Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional que é realizado a cada dois anos. O CONSEAN tem critérios estabelecidos para o cadastro das instituições. Aquela que atender cumulativamente maior número de critérios tem prioridade. Os representantes do Poder Público são também indicados pelos respectivos Secretários de Estado e, como na representação governamental está prevista a participação de um Deputado Estadual, este deve ser indicado pelo Presidente da Assembleia Legislativa do Estado.

As organizações da sociedade civil que tem sua representação no CEDM são escolhidas em assembleia geral convocada especificamente para este fim. Estas organizações devem contemplar as várias expressões do movimento social que atuam na promoção, prevenção, reparação e defesa das mulheres e ser legalmente constituídas no âmbito estadual. As conselheiras têm mandato de dois anos, sendo permitida uma única recondução de igual período. A presidente e vice-presidente são escolhidas dentre suas integrantes para mandato de um ano permitindo-se uma única recondução por igual período respeitando a forma paritária.

Quanto à natureza dos Conselhos Estaduais pesquisados, de forma geral, eles são consultivos e deliberativos. No caso do CEDIPI e CEAS há também expresso seu caráter normativo e no CEDPD e CEDCA temos o caráter fiscalizador. Dos seis conselhos pesquisados, três expressam em seu regimento interno o trabalho em consonância com a

política nacional da categoria como é o caso CEDIPI, e o CEAS e o CEDPD seu caráter normativo de programas desenvolvidos pelo Governo do Estado.

Sigla	Paridade	Total de Conselheiros	Representantes da Sociedade Civil	Representantes do Poder Local	Fonte documental
CEDIPI	Sim	20	10	10	Regimento Interno
CEAS	Sim	18	9	9	Regimento Interno
CEDPD	Não	15	7	8	Lei de Criação
CEDCA	Sim	18	9	9	Regimento Interno
CONSEAN	Não	24	16	8	Regimento Interno
CEDM	Sim	20	10	10	Regimento Interno

Quadro 2- Composição dos Conselhos Estaduais

Fonte: Pesquisa de campo (2013-2014)

4. O Perfil Social dos Conselheiros

O perfil dos conselheiros entrevistados foi composto por pessoas com uma média de 47 anos, em sua maioria, mulheres (72,72%) casados (52,27%), com nível superior (56,81%), emprego remunerado (68,18%), renda familiar entre um e cinco salários mínimos e residência própria³. Em termos de profissão predomina a de Assistente Social⁴. No que diz respeito à trajetória de militância, a maioria já participou (75%) e estava naquele momento participando (65,90%) de outro conselho, movimento social ou outro tipo de associação⁵.

3 No momento da pesquisa, um salário mínimo era de R\$ 724,00

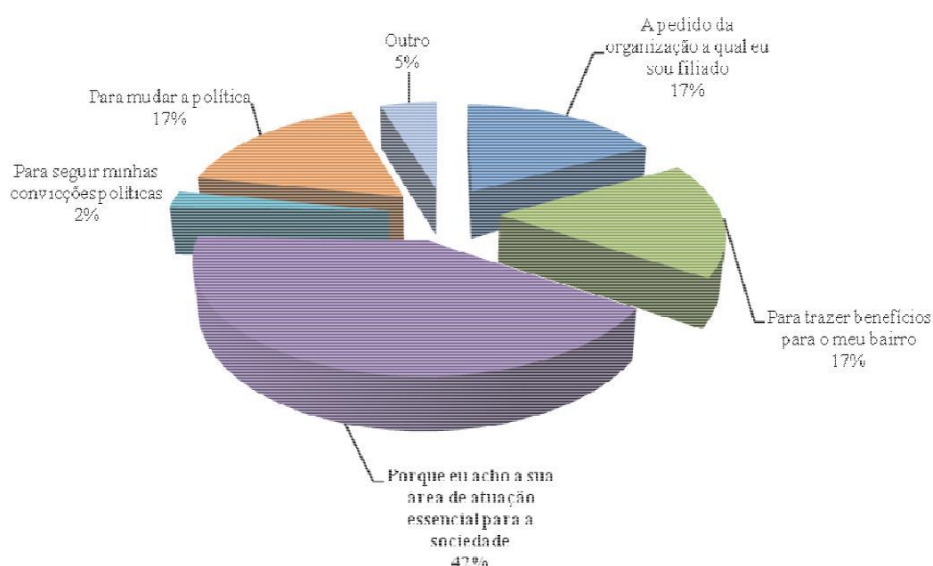
4 Profissões citadas: Assistente Social (11), Aposentado (3), Professora (3), Psicólogo (2), Doméstica, Jornalista (2), Cuidadora de Idosos e crianças, Docente, Advogado (2), Policial Militar, Bancário (2), Serviços Gerais, Enfermagem (2), Merendeira, Nutricionista, Dona do lar, Secretária, Pedagoga, Lavradora, Segurança, Motorista, Trabalhador rural.

5 **Alguns conselhos, associações e movimentos citados como vínculo anterior:** Conselho Municipal de Saúde, Associação de Bairro, Movimento Religioso, Sindicato das Domésticas, Associação Comunitária de Agricultores, Movimento Estudantil, Sociedade de Mulheres Aracajuana, Movimento Nacional dos Direitos Humanos, Defesa dos Aposentados e Pensionistas. **Alguns conselhos, associações e movimentos citados como vínculo atual:** Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, Sindicato, Movimento Sem-Terra, Associação de Mulheres da Segurança, Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência, Instituto Braços, Associação Comunitária de Agricultores, Movimento Estadual de Quilombolas, Conselho Municipal de Políticas Culturais, Associação Trio e Bloco Papelão.

5. Participação: motivações, significados e avaliação da gestão participativa

A média de tempo de participação dos conselheiros foi de 25 meses. A maioria (42%) afirmou que a motivação principal para participar do conselho foi a contribuição fundamental do mesmo para a sociedade.

Por que você decidiu participar deste conselho⁶?



Entrevistado 10: “Participar é buscar um entendimento através de debates coletivos com objetivo de fortalecer todas as ações influenciando as decisões das políticas sociais”

E13: “Ser construtor efetivo das ações que permitam o exercício efetivo da democracia numa perspectiva da vivência de direitos”

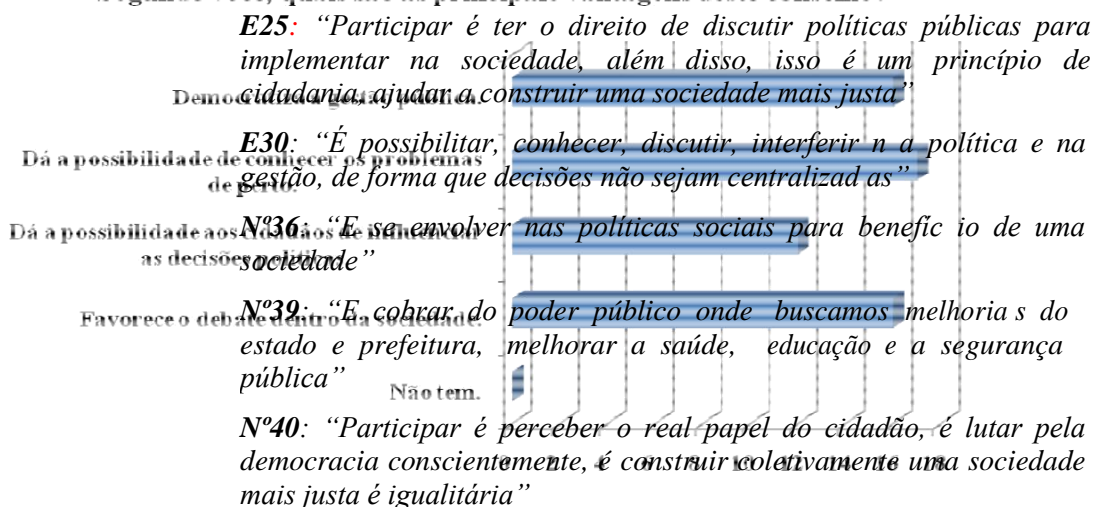
E16: “É fazer parte das decisões, ser cidadão, ser democrático, e não deixar que façam por mim, mas façam comigo, façamos juntos (é não ver a banda passar e sim ir à frente da banda)”

E21: “Participar significa o pleno exercício da cidadania, em especial o cumprimento do dever cívico de cada cidadão em participar e auxiliar o fomento e implementação das políticas públicas”

E24: “Contribuir com soluções para os problemas apresentados pela sociedade e pelo próprio conselho”

6 A respeito do significado da participação, em geral, as respostas associaram participação a um direito inerente à democracia, ao exercício da cidadania, ao compromisso com a coletividade, ao debate e intervenção nas políticas públicas, à possibilidade de pressionar o poder público e ao aprendizado sobre a gestão política e os problemas sociais.

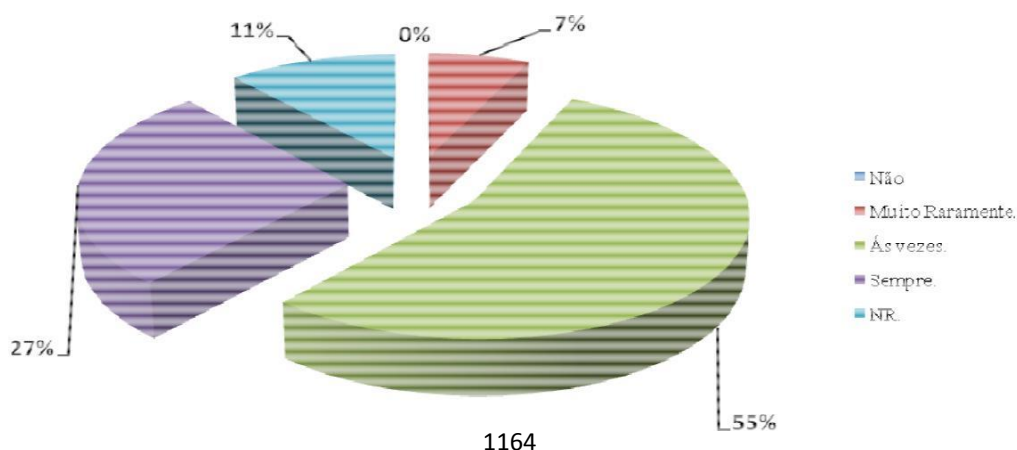
Segundo você, quais são as principais vantagens deste conselho?



No tocante a relevância social dos conselhos, observou-se que os conselheiros avaliam positivamente o funcionamento do conselho e consideram as principais vantagens da existência destes conselhos são o favorecimento do conhecimento e do debate sobre os problemas que afetam a sociedade e a expectativa de que sua atuação do conselho torne a política mais eficiente para a solução desses problemas sociais.

Por outro lado, os conselheiros consideram que a mesma importância não é dada pelo poder público que, conforme a maioria, nem sempre considera as decisões tomadas pelo conselho. Aliás, durante a observação participante nas reuniões, ficou claro que a constante ausência dos membros representantes do poder público é um dos motivos principais pontos de tensão entre os representantes da sociedade civil e o poder públicos nesses espaços.

As decisões deste conselho são levadas em conta pelo poder público?



Os conselheiros afirmam não enfrentarem grandes dificuldades para participar e que isso se deve especialmente ao fato de terem acesso às informações necessárias para desenvolver bem sua participação, seja porque pessoalmente se esforçam para se manterem informados, seja pela oportunidade de fala, capacitação e instrumentos e materiais de acesso às informações disponibilizados pelo conselho. Contudo, esse dado contrasta com uma questão observada em algumas reuniões onde às vezes era expresso justamente o contrário. Outro fato atesta essa contradição: em 04 de junho de 2014 foi constituída a CPPM (Comissão Permanente de Presidentes de Conselhos Municipais) com objetivo justamente de servir como espaço de capacitação para estes presidentes e de intercâmbio de informações sobre seus municípios, pois os mesmos sentiam deficiências na atuação de suas funções.

6. Os efeitos da participação

As respostas dos questionários mostrou que a maior parte dos conselheiros costuma falar de política mais frequentemente com os amigos e familiares do que com colegas de trabalho e outros militantes; o que demonstra certa restrição das discussões políticas à esfera privada.

Em termos de ação coletiva, a maioria já participou de abaixo-assinado (32), Caminhadas (28), manifestação de rua (24), carreata (27), orações coletivas (22), grupo de reflexão política (15), convenção de partido político (14), dentre outros. Com relação à política partidária, a maioria sempre comparece às urnas nas eleições, assiste ao horário político e já participou de campanhas eleitorais, boa parte como voluntária (apoio, organizador, membro de partido ou simpatizante), não chegando a se candidatar. Um pequeno percentual afirmou ter a intenção de ser candidato na próxima eleição (9,09%).

Notou-se ainda que a participação nos conselhos incentiva os representantes da sociedade civil a participarem da política partidária, por exemplo, comparecendo. Sempre a urnas, sendo voluntário nas eleições ou pretendendo se candidatar futuramente. Dos entrevistados, 63,63% afirmaram que se aproximaram ou se filiaram em algum movimento social ou partido político, após ingressarem no conselho.

Todos os entrevistados afirmaram que a participação no conselho lhes proporcionou uma cultura cívica e justificaram este aprendizado a partir de afirmações como:

Passei desde então a conhecer melhor o desenvolvimento da agricultura familiar, a distribuição e aquisição da merenda escolar na minha cidade”; “ofereceu-me a oportunidade de auxiliar e fiscalizar a implementação de políticas públicas”; “adquiri mais conhecimento e entendi que cada um de ve fazer a sua parte”; “[...] penso na sociedade como algo a ser construído com efetiva participação po pular”

A maioria (75%) manifestou ainda a pretensão de continuar participando do conselho no qual está engajado.

Onde Conseguimos Chegar...

Os dados coletados na pesquisa permitiram tecer algumas considerações gerais. De um modo ou de outro, os conselhos municipais e estaduais têm muitas dificuldades, seja em termos de estrutura física e logística (há, inclusive, um deles que não possui sede própria); sejam dificuldades na relação com o Estado; o que ficou perceptível na pesquisa de campo pelas rotineiras ausências dos representantes estatais nas reuniões (exceto quando havia necessidade de aprovação de uma decisão de interesse do Estado na pauta da reunião), saídas frequentes das reuniões para atender o celular, além da falta de compromisso destes representantes com algumas ações dos conselhos (como no caso em que o CEDPI iria realizar uma ação no dia internacional de luta contra a violência ao idoso, mas como a data caia num domingo, tiveram que mudar a ação porque os representantes estatais não iriam participar, pois não receberiam hora extra para estar lá no fim de semana).

A falta de assiduidade às reuniões e de compromisso com a atuação do conselho não é privilégio dos representantes do Estado. Houve situações em que presenciamos o cancelamento de reuniões por falta de quórum.

O lado positivo apresentado pelos conselheiros entrevistados esteve ligado à relevância social do conselho; o que foi destacado inclusive como o principal elemento motivador para seu ingresso e atuação nessa instância participativa. Contudo, percebeu-se que não é apenas a importância social do conselho em si que motiva a participação dos conselheiros representantes da sociedade civil, mas a trajetória militante e capital social acumulado destes participantes. Verificou-se também que esse capital social/militante prévio gera mais capital social/militante; o que foi demonstrando pelo ato índice daqueles que após o ingresso no conselho se filiaram a algum partido ou associação.

Os conselheiros demonstraram ainda uma intensa preocupação prática com a solução dos problemas sociais que atingem de perto os públicos específicos para os quais os conselhos (em especial, os de direito) estão voltados, mas esbarram na falta de apoio do poder público, nas dificuldades de frequência de participação nas reuniões, na falta de capacitação dos conselheiros (especialmente para lidar com assuntos mais técnicos relativos à área de atuação do conselho) e na influência do governo sobre os assuntos que são do seu interesse imediato.

Alguns estudiosos argumentam que o sucesso de uma política governamental Depende não apenas de sua qualidade técnica, mas de fatores socioculturais prevaletentes na conjuntura social onde se pretende implantá-la. A cultura cívica seria, portanto, um elemento essencial para o funcionamento das instituições (SANTOS, 1993; PUTNAM, 2000). Nesse sentido, certas estruturas, tais como as associações civis, e práticas sociais incorporam e reforçam as normas e valores de uma “comunidade cívica” (PUTNAM, 2000).

Com efeito, avaliar os efeitos da gestão participativa nas políticas públicas para o desenvolvimento da democracia é algo que somente pode ser realizado em longo prazo, especialmente porque a educação para a cidadania e o aprendizado cívico fazem parte de um projeto bastante recente da sociedade brasileira, e o estado de Sergipe não foge à regra.

Referências

ALVAREZ, Sonia, DAGNINO, Evelina, ESCOBAR, Arturo. O cultural e o político nos movimentos sociais latino-americanos. In: ALVAREZ, Sonia, DAGNINO, Evelina, ESCOBAR, Arturo (Orgs.). **Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino-americanos**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000. pp:15-57.

AVELAR, Lúcia. “Participação Política”. In: AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antonio Octávio (Orgs.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer Stiftung; São Paulo: Fundação UNESP Ed., 2004.

AVRITZER, Leonardo. Modelos de Sociedade Civil: uma análise da especificidade do caso brasileiro. In: AVRITZER, Leonardo (org.). **Sociedade Civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

_____. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS. Boaventura de Sousa. **Democratizar a Democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____. “Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: da autorização à legitimidade da ação”. **DADOS- Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 50, n3, 2007. pp: 443-464.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

COSTA, Sérgio. Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil. **Novos Estudos CEBRAP**, n.38, março de 1994, p. 38-52.

COHEN, Jean. Sociedade Civil e Globalização: repensando categorias. Rio de Janeiro, **Dados**, v. 46, 2003.

DAHL, Robert. **Sobre a Democracia**. Brasília: Editora UnB, 2001.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2011.

LÜCHMANN, Lígia Helena H. “Os sentidos e os desafios da participação”. **Ciências Sociais UNISINOS**, vol 42, 2006. p.19-26.

MILANI, Carlos R. S. e LANIADO, Ruthy N. Espaço Mundial e Ordem Política Contemporânea: uma Agenda de Pesquisa para um novo sentido da internacionalização. **Cadernos do CRH (UFBA)**, v. 19, p. 479-498, 2006.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

PINTO, Céli Regina Jardim. “Espaços Deliberativos e a Questão da Representação”. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 19, n.54, fev 2004.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna**. Rio de Janeiro: editora FGV, 2000.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In: PAOLI, M. C. e OLIVEIRA, F. de. **Os sentidos da democracia. Políticas do dissenso e hegemonia global**. São Paulo: Vozes, 1999.

_____. **Democratizar a democracia: Os Caminhos da Democracia participativa**, Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2002.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. 2ª. ed. Belo Horizonte: Ed Itatiaia; São Paulo: EDUSP, 1987.

ZAMARRÓN DE LEON, Eduardo. **Modelos de democracia: los alcances del impulso participativo**. México: Instituto Mora: Instituto Electoral de Querétaro, 2006.